

**POLITICHE NAZIONALI DI RIFORMA DEI SISTEMI UNIVERSITARI
E PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA:
AUTONOMIA DELLA DIDATTICA E ACCENTRAMENTO DELLA RICERCA.**

di

Annamaria Poggi

*(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Torino)*

18 aprile 2012

A partire dalla fine degli anni Ottanta alcuni tra i più importanti Paesi europei (tra cui Italia, Spagna, Francia, Germania, Gran Bretagna, Svizzera) varano significative riforme universitarie che presentano significative costanti che potremmo sinteticamente definire in due binomi: *autonomia* della didattica e *accentramento* della ricerca.

Del resto ciò potrebbe apparire di per se intuitivo: la gestione e l'organizzazione rispettivamente della ricerca e della didattica richiedono "politiche" dimensionali diverse. La ricerca per divenire realmente competitiva esige una scala sovranazionale, mentre i mutamenti dell'attività didattica, pur sospinti da processi di rilievo sovranazionale, mantengono carattere nazionale.

Tuttavia ciò che è più rilevante è che le trasformazioni nell'uno e nell'altro settore sono state innegabilmente indotte dall'esterno dei singoli Paesi, ovvero questi sono stati in qualche misura "obbligati" a mutare i propri assetti interni per effetto di trascinamento.

Sia le riforme della didattica, sia quelle della ricerca, infatti, sono scaturite ovvero si sono rafforzate nell'intreccio diretto o indiretto con il processo di integrazione europea.

Questo, infatti, ha generato una sorta di sotto-processo di integrazione sia delle politiche degli Stati nazionali, sia delle politiche delle Università che su tale terreno si è snodato sostanzialmente dal PROCESSO DI BOLOGNA (1999) alla DICHIARAZIONE DI LISBONA del 2007.

Temporalmente esse hanno avuto momenti di sviluppo e di definizione diversi.

Per prime si sono imposte all'attenzione le riforme dell'organizzazione interna che hanno introdotto modelli innegabilmente ispirati a quelli da tempo sperimentati nei Paesi anglosassoni con una serie di significative conseguenze: è aumentato notevolmente il livello di autonomia delle Università e si è trasformato, conseguentemente, il ruolo dello Stato (da regolatore a coordinatore e valutatore); negli organi di governo degli Atenei si sono introdotti membri "laici" (non accademici) che, in taluni casi, sono divenuti maggioranza; si è accentuato il ruolo di governo delle figure apicali dei diversi sottosistemi di cui lo stesso si compone.

Quella che è stata giustamente definita "la riforma delle riforme" (e cioè l'autonomia), inoltre, si è modellata prevalentemente quale "autogoverno" delle comunità accademiche, incidendo così sugli assetti organizzativi, più che sulle modalità di erogazione della funzione didattica. Una esemplificazione efficace di quanto appena sottolineato si evince dalla considerazione che mentre, ad esempio, l'unità di misura del credito universitario, quale fondamento del riconoscimento reciproco dei percorsi universitari, si è affermata pressoché ovunque, le autorità istituzionali accademiche che presiedono alla sua affermazione, nonché le modalità con cui operano a tal fine, sono diverse.

L'accentuarsi dell'autonomia dei singoli Atenei, dunque, rende il panorama molto variegato e differenziato, poiché la stessa autonomia implica inevitabilmente differenziazioni, per cui le "costanti" dei processi di riforma, in forza dell'autonomia, si sono realizzate in maniera differente da ciascuna singola Università.

Al di là delle differenti modalità di realizzazione, l'aspetto che vale la pena sottolineare è che i principali problemi affrontati nelle riforme erano in larga misura problemi comuni ai Paesi europei.

Tale comunanza era dovuta alla prevalenza nel continente europeo di un modello di organizzazione universitaria sostanzialmente identico, con un forte ruolo dello Stato nazionale nella decisione delle politiche universitarie, sia sul versante della didattica, sia su quello della ricerca, e con un peso preponderante della componente accademica nei processi decisionali interni.

Il primo versante su cui tali assetti subiscono rilevanti innovazioni è, come sopra si è detto, quello strutturale. Una ricerca del 2009 commissionata dall'*European University Association*

(nata con il PROCESSO DI BOLOGNA e composta dalle Università dei Paesi aderenti) sullo stato dell'autonomia universitaria nei Paesi europei, a dieci anni da quel Processo, conferma sostanzialmente gli sviluppi da cui hanno preso origine le riforme..

Quanto ad autonomia organizzativa, lo studio mostra come la maggior parte delle Università sono relativamente libere di decidere sui propri organi e in relazione alle relative strutture. Il sistema di governo, inoltre, è transitato da una struttura unitaria (dominata dalla componente accademica) ad una duale all'interno del quale, peraltro, nei Consigli di amministrazione quasi sempre presenti membri esterni.

Molto sviluppata è inoltre l'autonomia relativa alla possibilità di decidere sui titoli accademici e sugli ingressi: da questo punto di vista il PROCESSO DI BOLOGNA ha ottenuto il suo massimo sviluppo. Oggi l'Europa universitaria si presenta a tutti gli effetti uno spazio comune di conoscenza e, dunque, di libera circolazione della stessa, attraverso la mobilità di docenti e studenti

L'autonomia finanziaria è sviluppata solo in parte: la possibilità di stabilire liberamente le tasse di frequenza è tipica solo del sistema britannico; mentre i finanziamenti dello Stato (diversi dal sostegno ordinario) sono spesso vincolati alla realizzazione di specifici programmi.

Ancora meno è frequente la possibilità di decidere autonomamente in merito allo *status* del proprio personale docente: mentre si è decisamente sviluppata la contrattualizzazione anche a tempo determinato, lo *status* prevalente del docente rimane quello statale a tempo indeterminato.

Molto sviluppata inizia ad essere l'*accountability*, attraverso vari strumenti misuratori di qualità del sistema, quale effetto dell'autonomia e, dunque, della differenziazione che essa necessariamente comporta.

Naturalmente, tale processo comporta inevitabili mutamenti culturali e di capacità di *leadership* a cui le Università forgiate sul modello europeo tradizionale (e fortemente dipendenti dallo Stato) fanno fatica ad abituarsi. Ciò ha comportato che in taluni casi (ad esempio in Italia) dopo una riforma assai spinta sul fronte autonomistico e dopo aver valutato negativamente i risultati che essa aveva prodotto per carenza di responsabilità da parte della maggioranza degli Atenei è stata varata una riforma che, pur modernizzando per molti aspetti il sistema universitario, indubbiamente restringe significativamente i margini di autonomia precedenti.

Successivamente, quasi a distanza di un decennio dalla prima ondata di riforme, ha preso forma più decisa anche la politica europea della ricerca che, inevitabilmente, si è snodata su una filiera diversa, il cui baricentro non è l'*autonomia* ma l'*accentramento*.

La necessità di recuperare il ritardo accumulato sulla frontiera della ricerca e dell'innovazione tecnologica esigeva, infatti, di superare la logica delle politiche frammentate a livello nazionale, sostanzialmente inadeguate a raggiungere una massa critica adeguata di risorse che assicurasse all'UE il ruolo di competitore significativo a livello internazionale.

Sia sul versante della didattica che su quello della ricerca sarà, poi, il progressivo e più generale percorso di unificazione europea a condizionare il rinnovamento.

Il percorso di unificazione, pertanto, si traduce in questi settori nella necessità di dar vita ad uno "spazio" europeo comune di libero transito e comunicazione tra tutti i Paesi, la qual cosa rende ineluttabilmente recessive le politiche nazionali eccentriche rispetto alla costruzione di tale spazio.

Per quanto attiene la didattica, lo spazio comune si è venuto costruendo sulle riforme degli ordinamenti didattici, attraverso la loro scomposizione dal ciclo unico (mediamente quattro anni) ad un ciclo composito di un triennio (prettamente professionalizzante) e di un biennio (di specializzazione). Il sistema del c.d. 3+2, come noto, ha costituito una delle applicazioni più evidenti (e controverse) di tale direzione, come pure la costruzione "artificiale" del credito universitario, finalizzata a rendere comparabili i percorsi universitari e a facilitare la libera circolazione. Tale direzione ha implicato necessariamente, tra le molte conseguenze: una diversa modalità di erogazione della didattica, meno finalizzata al puro sapere e più incline all'acquisizione delle competenze; un maggiore accento sui servizi di supporto alla didattica; più complesse ed articolate relazioni con il mondo del lavoro...

Di uno "spazio" europeo, inoltre, l'Europa sentiva la necessità anche sul versante della ricerca, visto il ruolo che questa riveste nell'avanzamento dell'economia europea. Tale spazio, oltretutto sui finanziamenti, poggia essenzialmente sul capitale umano e cioè sul contributo effettivo che i ricercatori possono apportare in termini di innovazione e avanzamento delle conoscenze. Di qui, l'enfasi posta sulla mobilità intra-europea (in una logica di mercato unico delle competenze e delle professioni); di qui ancora lo scardinamento delle logiche di reclutamento e delle attuali condizioni di lavoro, riviste e aggiornate alla luce di una prospettiva comune.

E' questo il senso delle due iniziative comunitarie, specificamente indirizzate ai ricercatori, di maggior rilievo e impatto degli ultimi anni, ovvero la CARTA EUROPEA DEI RICERCATORI e il CODICE DI CONDOTTA PER LE ASSUNZIONI DEI RICERCATORI (Raccomandazione della

Commissione dell'11 Marzo 2005, C (2005) 576 final) e la Comunicazione "MIGLIORI CARRIERE E MAGGIORE MOBILITÀ: UNA PARTNERSHIP EUROPEA PER I RICERCATORI" (COM(2008) 317 final).

Nella prima, oltre ad enunciare i diritti e doveri dei ricercatori che operano nell'Unione Europea e i principi cui devono uniformarsi i loro datori di lavoro, siano essi pubblici o privati, ci si sofferma sui temi del reclutamento aperto ed internazionale, e sull'attrattività delle carriere e delle condizioni di occupazione e di formazione.

Con la seconda, invece, si mette a tema la promozione della professione e della mobilità, con l'obiettivo di armonizzare e canalizzare gli sforzi dei singoli Stati membri, chiamati ad adottare provvedimenti coordinati inerenti a quattro pilastri fondamentali e cioè:

- apertura sistematica a livello europeo del reclutamento dei ricercatori da parte degli istituti di ricerca;
- adozione di strumenti per rispondere alle esigenze di sicurezza sociale e pensionistiche complementari dei ricercatori in mobilità;
- miglioramento delle condizioni occupazionali e lavorative (condizioni contrattuali più vantaggiose, retribuzioni e opportunità per lo sviluppo della carriera);
- rafforzamento delle competenze necessarie ai ricercatori per tradurre le conoscenze in risultati, in particolare rafforzando i legami tra le università e l'industria.

Va subito precisato che il movimento che si svilupperà alla fine degli anni Novanta include, in realtà, anche Paesi non appartenenti all'Unione e ciò probabilmente grazie alla forza espansiva delle istituzioni accademiche i cui nessi ed i cui rapporti travalicano i confini dell'Unione, conformemente allo spirito universale che anima ogni istituzione universitaria consapevole della propria missione. Perciò il ruolo che le Università assumono in quel periodo diventa ben presto visibile e consistente attraverso la costituzione dell'EUA, l'EUROPEAN UNIVERSITY ASSOCIATION, la cui lobby sui Paesi è stata di fondamentale importanza per lo sviluppo dei processi di riforma interni.

Non c'è dubbio, infatti, che la realizzazione dell'obiettivo dello spazio comune europeo comportava inevitabilmente la trasformazione dei sistemi universitari europei che, nonostante avessero coltivato per secoli la circolazione del pensiero (e dunque non fossero impreparati alla costruzione dello spazio europeo) lo avevano fatto come organizzazioni che si

preoccupavano per lo più di formare le classi dirigenti del Paese, più che per formare individui potenzialmente destinati a vivere la propria vita ovunque.

Tale processo non si consuma attraverso erosioni di competenze degli Stati, bensì attraverso l'investimento da parte degli organismi europei di ingenti risorse la cui disponibilità, ad opera dei soggetti pubblici e privati europei, richiede un livello di coesione sempre più esterno ai propri recinti geografici (partenariati intra-universitari e infra-statali), nella logica, del resto proprio della ricerca che per sua natura è universale.

L'ultimo in ordine di tempo di tali progetti è stato recentemente presentato dalla commissaria Máire Geoghegan-Quinn che ha annunciato Orizzonte 2020, un programma di 80 miliardi di euro destinati ad investimenti per la ricerca e l'innovazione.

Per la prima volta Orizzonte 2020 raggruppa l'insieme degli investimenti dell'UE per la ricerca e l'innovazione in un programma unico. Esso concentrerà i fondi su tre obiettivi chiave. Sosterrà la posizione dell'UE in testa alla classifica mondiale nella scienza, con un bilancio assegnato di 24,6 miliardi di euro, compreso un aumento pari al 77% dei finanziamenti al Consiglio europeo della ricerca (CER) la cui missione è riuscita pienamente. Contribuirà ad affermare il primato industriale nell'innovazione con un bilancio pari a 17,9 miliardi di euro, che comprende un investimento sostanzioso - pari a 13,7 miliardi di euro - nelle tecnologie di punta, nonché più ampio accesso al capitale e sostegno alle PMI. Infine, 31,7 miliardi di euro saranno dedicati ad affrontare i principali problemi comuni a tutti gli europei, ripartiti su sei temi di base: sanità, evoluzione demografica e benessere; sicurezza alimentare, agricoltura sostenibile, ricerca marina e marittima e bioeconomia; energia sicura, pulita ed efficiente; trasporti intelligenti, verdi e integrati; interventi per il clima, efficienza delle risorse e materie prime; società inclusive, innovative e sicure.

La proposta della Commissione sarà ora discussa presso il Consiglio ed il Parlamento europeo ai fini dell'adozione entro la fine del 2013.

Come di consueto, le istituzioni dell'Unione enunciano obiettivi rispetto ai quali auspicano convergenze nel tempo. D'altro canto è evidente che quegli obiettivi e quelle convergenze richiedono riforme interne che l'Unione non può imporre ma che per gli Stati diventano indispensabili per mantenersi all'interno del perimetro europeo, che consente loro di rafforzarsi reciprocamente.

Lo slogan coniato a Glasgow nel 2005 dai rappresentanti delle istituzioni universitarie europee è particolarmente emblematico di tale modo di pensare: *“Grandi Università per*

un'Europa forte". Si legge infatti nelle Conclusioni: "Universities intend to shape the strategic debate on their role within the Europe of Knowledge. Universities call on governments to view higher education and research budgets as an investment in the future. Universities welcome the dialogue that started in Glasgow at the highest European political level and convey the message that a strong Europe needs strong universities".